

安全理事会

Distr.: General
11 November 2019
Chinese
Original: English

萨赫勒五国集团联合部队

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2391(2017)号决议提交的，安理会在该决议中请我与萨赫勒五国集团成员国(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔)和非洲联盟密切协调，报告萨赫勒五国集团联合部队的活动情况。本报告提供了自我 2019 年 5 月 6 日报告(S/2019/371)以来的最新情况，介绍了联合部队的运作进展、国际社会对联合部队的支持、联合国、欧洲联盟和萨赫勒五国集团国家之间于 2018 年 2 月签署的技术协议的执行情况、部队遇到的挑战，以及萨赫勒五国集团国家执行人权和国际人道主义法合规框架的情况。

2. 在本报告所述期间，由于雨季阻碍了部队的行动，以及持续的装备和培训短缺对其行动的影响，联合部队的活动强度较低。根据第 2391(2017)号决议，国际伙伴继续动员支持萨赫勒五国集团。9 月 30 日对马里中部莫普提大区布列凯西部队基地的袭击造成了重大伤亡。“支持伊斯兰与穆斯林”组织这个恐怖团体声称对这次袭击负责。

二. 政治、安全和人道主义方面的动态

3. 打击恐怖主义威胁是该次区域国家元首议程上的重要内容。9 月 14 日，布基纳法索总统兼萨赫勒五国集团代理主席罗赫·马克·克里斯蒂安·卡博雷主持了西非国家经济共同体(西非经共体)关于西非反恐问题的特别首脑会议。萨赫勒五国集团五个成员国的国家元首出席了首脑会议。在西非经共体的 15 个成员国中，有 3 个(布基纳法索、马里和尼日尔)也是萨赫勒五国集团的成员，乍得和毛里塔尼亚作为观察员参加了会议。

4. 在首脑会议结束时发表的公报中，西非经共体成员国的国家元首申明，该组织准备在该区域的多项反恐举措中发挥协调作用，包括联合部队。他们决定在各

19-18569 (C) 111119 111119





自国家安全薄弱的边界上开展联合和同步巡逻和行动，加强该组织内部的情报和信息共享，并委托各自的国防和安全部长评估在反恐行动中部署和使用西非经共体待命部队的可能性。各国元首承诺为该区域反恐努力筹集 10 亿美元(2020 至 2024 年)。他们还呼吁安全理事会给予联合国马里多层面综合稳定特派团(马里稳定团)更强有力的打击恐怖主义的授权。

5. 在西非经共体首脑会议的间隙，萨赫勒五国集团成员国的国家元首单独举行了一次会议，批准了由非洲开发银行牵头的“从沙漠到电力”倡议。该倡议旨在到 2025 年使萨赫勒地区 2.5 亿人用上电，为减少贫困做出贡献。贫困仍然是暴力极端主义的根源之一。

6. 9 月 25 日，联合国在大会第七十四届会议一般性辩论期间主办了一次关于马里和萨赫勒的高级别会议。布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔总统以及区域和国际伙伴出席了会议。与会者强调了加强次区域反恐努力的紧迫性，并强调了所有区域倡议之间相辅相成的重要性。他们还强调了亟需继续支持萨赫勒五国集团，包括其联合部队。一些与会者再次呼吁赋予马里稳定团更强有力的授权。

7. 整个萨赫勒地区的安全局势继续恶化，恐怖团体对平民和安全部队发动袭击，基于社区的暴力持续发生。安全局势的恶化引起了部分民众对安全部队无法提供安全和保护的不满，这导致布基纳法索和马里发生示威活动。

8. 在布基纳法索，疑似恐怖袭击的数量增加，特别是在该国北部地区。这迫使成千上万的人逃到邻国，引发了越来越多民众的不满。平民是极端主义暴力的受害者，包括 10 月 11 日星期五祈祷期间对布基纳法索北部 Salmossi 镇一座清真寺的袭击。8 月 19 日对布基纳法索北部库图古军营的袭击是 2019 年最致命的袭击之一。政府消息来源报告称，有 24 名士兵在这次袭击中丧生。北部和东北部省份仍然受到社区间暴力的最大影响。

9. 马里的安全局势仍然复杂。马里北部的恐怖主义团体继续袭击马里国防和安全部队、马里稳定团和法国部队。武装团体之间的对抗在加奥、梅纳卡和通布图大区导致了暴力冲突。继 6 月和 7 月的事件显著减少之后，马里中部的暴力事件激增。基于社区的冲突因恐怖团体和自卫民兵的存在而加剧，导致平民死亡。

10. 10 月 1 日，驻扎在马里中部莫普提大区蒙多罗和布列凯西的马里武装部队的两个营地遭到袭击。在布列凯西的营地驻扎着一支在联合部队下行动的特遣队。根据政府的一份公报，25 名马里武装部队成员丧生、4 人受伤、60 人据报失踪，同时 15 名袭击者在袭击中死亡。政府还指出，马里武装部队和布基纳法索武装部队正在马里中部开展联合行动。10 月 7 日，“支持伊斯兰与穆斯林”组织声称对蒙多罗和布列凯西的袭击负责。

11. 在尼日尔，政府于 6 月 14 日在恐怖团体活跃的迪法、塔瓦和蒂拉贝里各省将紧急状态延长三个月。7 月 1 日，身份不明的袭击者在对尼日尔西部靠近马里边界的一个军营的袭击中杀害了 16 名国家安全部队成员。

12. 在乍得，鉴于乍得东部社区间暴力升级和北部持续不稳定，政府于 8 月 20 日在与苏丹接壤的东部省份瓦达伊省和西拉省以及与利比亚接壤的北部提贝斯省宣布进入紧急状态。9 月 10 日，国民议会将紧急状态延长 4 个月，至 2020 年 1 月 10 日。乍得关闭了与中非共和国、利比亚和苏丹的边界，并向这些地区部署了 5 000 名士兵。

13. 毛里塔尼亚是萨赫勒五国集团常设秘书处和努瓦克肖特国防学院的所在地，该国继续准备在 2020 年担任该组织的轮值领导，并努力提高在联合部队下行动的毛里塔尼亚部队的能力，包括通过培训和装备。毛里塔尼亚总统穆罕默德•乌尔德•谢赫•加兹瓦尼最近概述了该国在兼顾经济和社会层面的情况下打击恐怖主义和极端主义的整体办法，并强调指出，他致力于改善武装部队的战备状态，并继续打击恐怖主义、有组织犯罪和非法贩运。

14. 萨赫勒地区的人道主义局势继续进一步恶化。截至 9 月底，萨赫勒五国集团国家有 100 多万人在境内流离失所，是 2018 年流离失所者的两倍多。布基纳法索的流离失所者人数增加最显著，与 2018 年的 80 000 人相比，现有 486 000 人流离失所。人道主义准入变得越来越困难，人道主义组织在接触受暴力影响的人口方面面临着越来越大的困难，特别是在布基纳法索、马里和尼日尔之间的边境地区。在萨赫勒地区(不包括毛里塔尼亚和尼日利亚)，1 200 万人需要人道主义援助。

三. 联合部队的启动运作

A. 最新部署情况：军事部分

15. 联合部队报告说，在本报告所述期间进行了两次行动。6 月 18 日至 25 日，由一个营兵力参与的 Ça’igha 2 号行动在马里和毛里塔尼亚边界区域的戈马库拉和楠帕拉地区进行。5 月 25 日至 6 月 8 日，Dessi 2 号行动在布基纳法索和尼日尔边境地区尼亚美西南 90 公里处的 Tantiabongou 和 Kantchari 地区进行。两个作战特遣部队参与了该行动，一个来自布基纳法索，一个来自尼日尔。

16. 9 月 29 日至 10 月 7 日，法国部队和马里武装部队在马里 Tessit 领导了一次联合行动，缴获了武器和弹药，Tessit 位于布基纳法索、马里和尼日尔之间的边境地区。10 月 1 日至 10 日，法国部队和联合部队下属的尼日尔武装部队在乍得和尼日尔边境地区进行了一次联合行动。逮捕了五名恐怖嫌疑人，据报道缴获了大量武器和弹药。联合部队下属的部队可能已开展了更多的活动。然而，这方面没有正式的沟通，这些活动也没有反映在通过协调机制和其他渠道收到的信息中。

17. 联合部队总部在巴马科的永久地点尚未确定。在一系列抗议活动之后，马里政府于 6 月 14 日宣布将总部从其位于巴马科住宅区的临时地点转移到另一个居民区。9 月初，总部再次临时搬迁。

18. 今年 6 月，由五国陆军参谋长组成的联合部队战略理事机构——萨赫勒五国集团国防和安全委员会批准了其成员国之间的情报交换协议。7 月份，该委员会批准了一项行动计划和一项季度规划指令。

19. 7 月 17 日，尼日尔的 Oumarou Namata Gazama 将军被任命为联合部队的新指挥官，取代毛里塔尼亚的 Hanena Ould Sidi 将军。

20. 联合部队、欧洲联盟和马里稳定团三方会议于 7 月 17 日在巴马科举行。部队提供了计划行动的最新情况。欧洲联盟简要介绍了迄今支付的认捐和采购设备的情况。与会者还讨论了后勤限制因素，包括需要为部队在巴马科的总部确定一个永久地点。8 月 29 日，马里稳定团与驻马里的国家和国际安全机构代表召开了驻马里协调机构会议。

21. 联合部队继续面临培训、能力和装备方面的严重短缺问题，这阻碍了其充分运作。缺乏航空资产、装甲车和运输能力以及个人保护设备，加剧了使用简易爆炸装置所构成的威胁。

B. 最新部署情况：警察和文职部分

22. 萨赫勒五国集团国家继续努力在国家管辖范围内开展专门调查单位的运作，以处理与恐怖主义和跨国有组织犯罪有关的案件。这些单位与宪兵旅一起构成国家警察部门的一部分。在布基纳法索，恐怖事件调查和有组织犯罪专门大队的 22 名警官在本报告所述期间开始履行职责。在尼日尔，已向联合部队在蒂拉贝里省 Bankilaré的一个基地部署了 15 名调查员。

23. 宪兵军团融入联合部队营队伍的情况正在改善。例如，乍得在 2019 年 8 月部署的营中编入了宪兵军团，而在布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔，宪兵军官部署在联合部队内部或附近。

24. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)与其他伙伴合作，继续协助萨赫勒五国集团成员国发展其警察部分，并加强其刑事司法系统，以提高效率、问责制和诉诸该系统的机会。

C. 人权和国际人道主义法合规框架的执行情况

25. 在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和其他合作伙伴的支持下，采取了更多步骤，推动执行联合部队的人权和国际人道主义法合规框架。

26. 6 月，萨赫勒五国集团国防和安全委员会批准了联合部队的《部队地位协定》，该协定界定了联合部队士兵的豁免和特权，并旨在确保遵守国际法律标准，包括关于捕获、拘留和移交被拘留者的标准。该协定将提交萨赫勒五国集团国家批准。

27. 在欧洲联盟驻马里能力建设特派团和联合国的支持下，正在制定内部调查标准作业程序和宪兵军团原则。一旦获得通过，这些准则将有助于加强联合部队的内部监测和问责进程。此外，完善了关于国际人道主义法、国际人权法和难民法的专门培训模块，以确保它们充分反映原则和背景。人权高专办、联合部队和萨赫勒五国集团国防学院建立了流动培训小组，以支持加强区域和国家保护培训能

力，同时在乍得、马里和毛里塔尼亚举行了额外的“教员培训”课程。在毒品和犯罪问题办公室和人权高专办的支持下，常设秘书处和联合部队举办了一次关于将妇女纳入萨赫勒五国集团国家国防和安全部队的讲习班，并制定了路线图，确保采取适当步骤加强妇女在国家部队中的存在。

28. 人权高专办向马里和毛里塔尼亚部署了工作人员，协助联合部队特遣队执行合规框架。向乍得和尼日尔部署军官的工作正在进行中。

29. 马里特派团继续在马里联合部队开展行动的范围内监测人权状况。在人权特别调查团于 8 月 6 日至 13 日前往莫普提大区之后，特派团记录了部队在莫普提大区杜安扎省布列凯西发生的一次据称违反行为。初步调查结果表明，7 月 30 日，在联合部队下运作的马里武装部队成员可能犯下了严重侵犯人权的行为，包括在布列凯西村法外处决两名男子。据称，这些违法行为是为了报复当天早些时候发生的针对部队的简易爆炸装置袭击，造成一名士兵死亡，四人受伤。这是在布列凯西地区记录的第三起涉及部队成员的事件。以前的事件分别发生在 2018 年 5 月 19 日和 10 月 28 日。对这些事件的刑事调查尚未结束。

D. 联合部队信托基金

30. 联合部队信托基金现已开始运作，管理该基金的所有工作人员都部署到努瓦克肖特。基金共收到 1 650 万欧元的捐款，包括卢旺达、土耳其、阿拉伯联合酋长国、西非经济和货币联盟以及西非经共体的捐款。8 月份，基金为联合部队下了第一批 84 辆运输车的订单，这些车辆预计将在 2020 年交付。

四. 对联合部队的国际支助

A. 联合国马里多层面综合稳定团提供的支助

31. 在 6 月 28 日通过安全理事会第 2480(2019)号决议后，马里稳定团作出安排，向联合部队的所有特遣队提供生命保障消耗品，条件是联合部队或其他合作伙伴承担责任，确保向马里以外的各自行动区运送这些消耗品。10 月 3 日，马里稳定团收到在布基纳法索、乍得、毛里塔尼亚和尼日尔等所有三个地段开展活动的部队七个营的燃料和口粮请求，供 10 月至 12 月期间使用。这项请求包括 34 800 个战斗口粮包和 428 600 升燃料和润滑油，约为 128 万美元。10 月 19 日，马里稳定团向部队通报了需要首先按照联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策的规定进行风险评估，并期望在 2019 年 10 月底之前向部队提供援助。截至 10 月 1 日，在欧洲联盟根据技术协议支付给马里稳定团支助联合部队的 620 万美元中，已支出 528 087 美元，即 8.5%。一旦考虑到 10 月 3 日的请求，这一百分比应随着 2019 年和 2020 年计划中的联合部队行动速度的加快而上升。

32. 目前正在进行讨论，以确保技术协议与第 2480(2019)号决议的相关规定保持一致。此外，还编写了一份备忘录，详细说明马里稳定团授权向联合部队下属的行动部队提供支持的方式、步骤和限制。

B. 多边和双边支助

33. 据欧洲联盟协调中心称，在捐助者和合作伙伴为支助联合部队而认捐的逾4.3 亿欧元捐助中，迄今已向联合部队交付了价值 5 600 万欧元的装备，其中包括用于打击简易爆炸装置的个人保护设备、车辆和能力。

34. 在非洲和平融资机制的框架内，欧洲联盟继续支持联合部队的运作，供资金额为 1 亿欧元。已指定资金，用于通过法国技术合作署(Expertise France)向部队提供设备、服务和基础设施，金额为 7 500 万欧元。在这方面，欧洲联盟计划在年底前向部队交付装甲车。其他支助领域包括马里稳定团的支助(1 000 万欧元)，执行人权合规框架(1 000 万欧元)，以及通过德国国际合作署提供支助的萨赫勒五国集团治理结构(500 万欧元)。

35. 7 月 9 日，萨赫勒五国集团和欧洲联盟在布基纳法索举行了第五次外长会议，期间，欧洲联盟宣布承诺为联合部队增加 1.2 亿欧元，为建立部队的警察部分增加 1 800 万欧元。

36. 美利坚合众国向联合部队下属的行动部队提供装备和培训，包括向乍得武装部队提供 1 500 万美元，向毛里塔尼亚提供 1 500 万美元，并向尼日尔提供 2 100 万美元。其他双边捐助者继续支持萨赫勒五国集团的个别成员国。

五. 意见

37. 我仍然对萨赫勒地区不断升级的暴力深感关切，这种暴力已经蔓延到几内亚湾沿岸的西非国家。恐怖组织加强了他们在萨赫勒地区的立足点，使大片领土变得不稳定，并加剧了种族暴力，特别是在布基纳法索和马里。这些挑战是由贫困、边缘化、有罪不罚和国家存在薄弱造成的，并由于气候变化的影响和自然资源匮乏而变得更加严峻。平民首当其冲地受到致命袭击和暴力事件激增之害。数字令人震惊：仅从 1 月份开始，布基纳法索和马里就有 1 500 多名平民被杀。此外，这五个国家已经有 100 多万人在境内流离失所，这一数字是 2018 年的两倍多。

38. 打击恐怖主义的责任不能推卸给萨赫勒五国集团国家、该区域或非洲大陆。恐怖主义是一个全球性问题，整个国际社会都有责任为集体努力解决萨赫勒地区的极端主义暴力以及其他诸如人口、非法货物、武器和毒品贩运、移民和流离失所等跨界挑战作出贡献。

39. 我特别感到鼓舞的是，西非经共体领导人于 9 月 14 日在布基纳法索举行的特别首脑会议期间承诺加紧努力，应对日益不安全的局势并打击恐怖主义。这次会议及会前的多层面进程动员了以有效和持久方式应对暴力极端主义上升所需的所有利益攸关方，包括民间行为体。与会者承诺在未来五年内提供 10 亿美元，用于打击恐怖主义和极端主义，这表明他们愿意掌握国家自主权，并解决他们国家面临的挑战。我还欢迎德国总理安格拉 • 默克尔和法国总统伊曼纽尔 • 马克龙8 月在法国比亚里茨举行的 7 国集团首脑会议期间宣布的萨赫勒安全与稳定新伙

伴关系。这一新举措有望进一步加强萨赫勒五国集团优先投资方案和联合国萨赫勒支助计划，并有助于确保以综合方式规划和制定安保行动和发展方案。

40. 我称赞欧洲联盟在管理协调中心方面的领导作用，并赞扬所有相关利益攸关方的合作意愿。我还要感谢所有向联合部队信托基金提供慷慨捐助的捐助方，以及我的马里问题特别代表穆罕默德·萨利赫·安纳迪夫和马里稳定团的同事们，感谢他们坚定不移地支持联合部队。

41. 在这方面，重要的是加强现有的联合安全机制，例如联合部队和乍得湖流域委员会的多国联合特遣部队。联合部队仍然是萨赫勒一系列国家、区域和国际安全对策的重要组成部分。我赞扬为进一步实施其警察部分而采取的步骤，这将是联合部队的一个关键组成部分，包括通过新的萨赫勒安全与稳定伙伴关系。我还要赞扬联合部队将其自己的信托基金付诸实施，这是迈向有效国家自主权的重要一步。

42. 我赞扬联合部队在执行其人权和国际人道主义法合规框架方面取得的进展，这将有助于加强平民的安全，并减轻部队违反行为的风险。遵守合规框架对于赢得受行动影响的民众的民心至关重要。必须及时调查部队违反行为的指控，这只会加强联合部队的信誉。在这方面，我呼吁布基纳法索当局调查关于法外处决的严重指控，并再次呼吁马里当局结束对涉及其特遣队的事件的调查。联合国继续致力于支持国家当局制定和执行司法合作措施和培训，以调查和起诉与恐怖主义和跨国有组织犯罪有关的案件。

43. 为了充分发挥作用，取得更多具体成果，联合部队需要更多的支助。安全理事会决定取消马里稳定团向部队提供生命保障消耗品方面的地理限制，这是朝着正确方向迈出的重要一步。我敦促合作伙伴立即紧急履行对部队的认捐。我对部队为所有营提出的全面请求感到鼓舞，这显示部队准备在不久的将来加强行动。马里稳定团正在尽一切努力，按照人权尽职政策，迅速、积极地回应所有支助请求。然而，仅凭这一点是不够的，我再次呼吁向部队提供可预测和持续的资金。

44. 我最强烈地谴责对在马里中部联合部队下行动的马里特遣队的袭击，在袭击期间，至少有 25 名马里武装部队士兵被打死。我赞扬作为联合部队组成部分在萨赫勒开展行动的所有安全人员，以及继续冒着巨大风险和牺牲服役的国家和国际部队成员所展现的献身精神和勇气。

45. 采取安全措施应对暴力极端主义和恐怖主义至关重要，但必须同时开展发展方案和民事力量建设活动。需要向人民特别是年轻人表明必须超越他们的日常需求，确保发展，促进性别平等，并确保获得经济机会和社会服务。现在是紧急动员以支持萨赫勒各国和人民的时候了。为此，我呼吁所有伙伴确保迅速支付所承诺的资金，并支持执行联合国萨赫勒综合战略。为实现可持续和包容性发展的努力投资，是解决冲突、暴力极端主义和恐怖主义根源的最有效方式。